

《講
演》

住民投票から民主主義を考える

古
田
雅
雄

目次

- 一 二つの民主主義
- 二 住民投票の現況
- 三 住民投票賛成派の論理
- 四 住民投票否定派の論理
- 五 吉野川第一〇可動堰の建設中止をめぐる住民投票
- 六 法制化を求める動き
- 七 カルフォルニア州の場合
- 八 直接民主主義か代表民主主義か

一 二つの民主主義

民主主義は簡単に定義しがたい言葉です。人によってその説明や理解の仕方が異なるでしょう。本日の話しの関わりとして、まず二つの民主主義理論を紹介しておきましょう。ひとつはエリート民主主義理論です。これは現在、

私たちが民主主義制度として使用している代表民主主義のことです。もうひとつは参加民主主義理論です。こちらは直接民主主義の要素を積極的に取り入れている民主主義理論です。

まず、エリート民主主義理論です。これは代表民主主義、間接民主主義、競争民主主義とも呼ばれることがあります。この理論には国民に理性的な判断力があるとは考えません。国民は日常生活では現実的な対応をするが、政治の場面でそれに関心をもって必ずしも合理的な判断ができるとは限りません。だから、この理論によれば、国民に政治的能力を期待しませんが、それでもいかに民主主義を達成するのかを考えます。

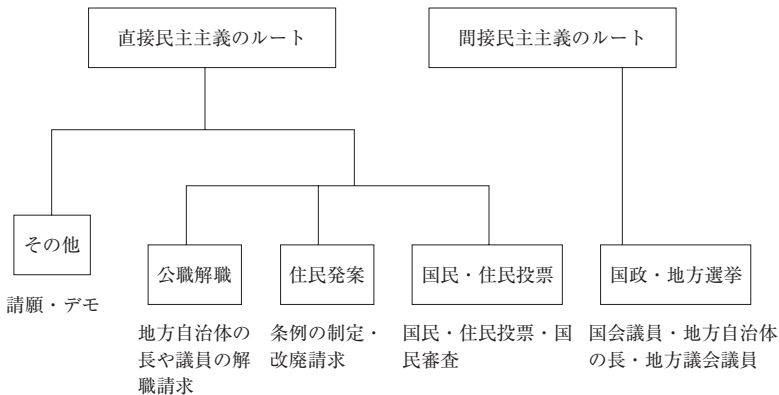
では、この理論が目指す民主主義とは何でしょうか。民主主義は、「政治的決定の到達に向けて、有権者の支持を獲得するために、複数の政治家（あるいは政党）による競争的闘争により決定力を得るような制度や手続き」とされ、制度や手続きを遵守することが民主主義を実行、維持することと考えます。そこには人間の能力をあまり信頼しない姿勢が見られます。その制度や手続きを具体的に述べますと、①議会政治を中心とした複数政党が存在すること、②定期選挙で勝利した多数党が政権に就任し、選挙に敗れた政党は下野すること、③国民の政治参加を選挙に制限すること、つまり制度や手続きの遂行が民主主義だと理解しています。エリート、つまり国民が選んだ代表者である政治家が国民より優れた資質を有する存在と見られ、当然、国民は、選挙以外は通常、政治をエリートに任せればよい、と考えます。この代表民主主義理論は、国民の判断力を評価しない一方で、複数のエリート集団（政党）を有権者が選挙に際して選択できることで民主的であろうとする点が特徴です。これは代表に政治を委任することを主眼とする民主主義観です。

歴史を回顧すればわかりますが、人間は何度失敗を繰り返したか、と人間を一種の「性悪説」的な見方をしており、それゆえ民主主義を実行するには国民の政治参加を選挙にだけ限定したほうがよいと理解しています。だから、

形式的にでも複数の候補者や政党が国民から選挙で選ばれるために国民に支持を求めて競争すれば、民主主義が維持できると見なします。したがって、この理論は民主政治の機能を現実主義的な側面から説明しています。もっとも、この理論の問題点は国民の政治参加を「危険視」し、国民を選挙以外は「黙従の対象」としか考えていません。

一九六〇年代半ばから、「参加の噴出」を背景に、エリート民主主義理論を批判する民主主義理論が現れました。この時期から普通の市民としての権利や参加を主張する市民・住民運動が登場してきました。その市民参加を理論化したのが参加民主主義理論です。一九六〇年代後半から戦後社会の問題点（例：公害、環境権、人権・差別、マイノリティなど）が指摘されだし、それらの解決や決定に市民が積極的に参加することが主張され始めました。こういった社会事情を背景に、人間を政治的能動者として見直す民主主義理論を再構築すべきことが求められるようになりました。人間は「性善説」的な存在と見なし、公益を実現できる、と考えます。ということは、人間は、社会の様々な場面に直接に参加し決定に関わることができる判断能力を身に付けられます。これは

図表 1 政治参加のルート



「代表民主主義の空洞化に対する人間の復権」を意味します。

参加民主主義によれば、エリート民主主義は政治における価値の持つ重要性を認めず、そのため常に現状維持的です。だから、参加民主主義はもつと人間の能力を政治に導入しようとしています。そのため公的な事柄に個々の素人（非エリート）の政治参加を選挙だけでなく、あらゆる社会の場面で要請するのです。個人と社会は別々に考えるのではなく、市民参加が社会のあらゆる領域を民主化するし、その参加を通じて個人は政治的能力も高まるはずですが、もちろん、参加民主主義は直接民主主義的な要素を採用しますが、代表民主主義を否定するものではありません。ただ、住民投票数が増加したという時代背景を考えますと、そのような能力を持った市民が多数存在することを意味しています。

二 住民投票の現況

住民投票 (inhabitant's poll, local referendum, popular initiative) は、「地方公共団体の住民が特定の事項について、投票によって直接に意思を表示すること」です。これは国民が直接にある争点に賛否を下す民主主義制度の一形態です。現行制度では、次の点で直接民主主義の手続きが補足されています。

直接民主制には、国民（住民）投票 (referendum)、国民（住民）発案 (initiative)、公職解任 (recall) があります。国民（住民）投票は、国家あるいは自治体の重要問題を議会でなく国民（住民）の直接投票で決定することです。国民（住民）発案は、国民（住民）が法制定・改廃の提案を行うことです。公職解任は、国民（住民）が公職にある者を罷免する制度です。

日本の場合、国民として直接、特定の争点だけに判断を下すために決定に直接参加することは稀です。例えば憲

法九六条に基づく憲法改正の場合です。それに地方自治体レベルで直接、住民が政治的決定に参加できる法規程があります。住民投票に関わる要件は次の三点です。

① 一 地方公共団体のみに適用される特別法⁽¹⁾に対して関係する地方公共団体の賛否（憲法九五条）。これには法的拘束力があります。

② 地方議会の解散請求および議員、地方公共団体の首長の解職請求があったときの解職請求の賛否投票（地方自治法七六条、八〇条三項、八一条二項）。これには法的拘束力があります。

③ 住民の条例制定の直接請求（地方自治法七四条）か首長（議員）の条例提案で議会が住民投票条例を可決した場合。個別に住民による直接請求で住民投票条例の制定を求めたうえ住民投票が実施されます。これには法的拘束力はありません。

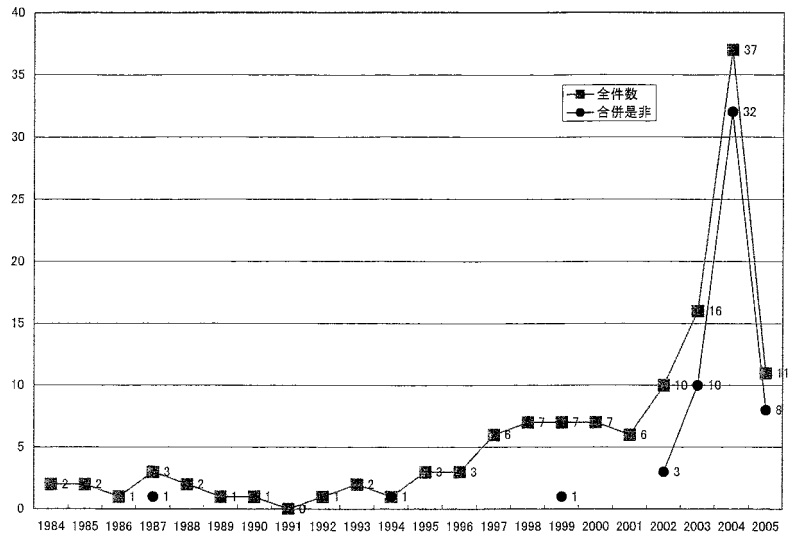
近年、住民投票条例が注目されています。それは「地方公共団体における重要政策に住民の意思

図表 2 直接請求制度

種 類	必要署名数	受理機関	取 り 扱 い
条例の制定・改廃の請求（74）	その地域の有権者の50分の1以上	地方公共団体の長	首長が議会にかけ、その結果を公表する
監査の請求（75）	同50分の1以上	監査委員	監査結果を公表し、議会・首長にも報告
議会の解散請求（76）	同3分の1以上	選挙管理委員会	住民投票にかけ、過半数の同意があれば解散
議員の解職請求（80）	所属選挙区の有権者の3分の1以上	選挙管理委員会	住民投票にかけ、過半数の同意で職を失う
首長の解職請求（81）	その地域の有権者の3分の1以上	選挙管理委員会	同上
主要公務員の解職請求（副知事・副市町村長など）（86）	同3分の1以上	地方公共団体の長	議会にかけ、3分の2以上の議員の出席でその4分の3以上の同意があれば職を失う

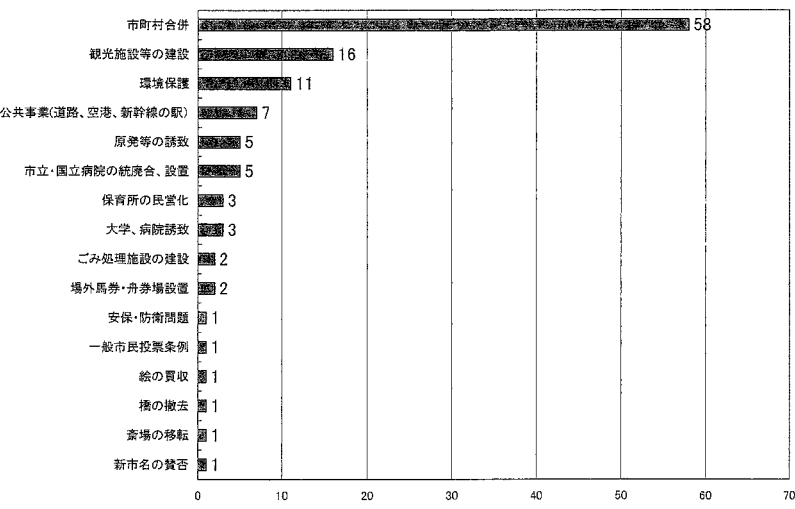
（注）（ ）内は地方自治法の条数

図表 3 住民投票運動（直接請求による住民投票条例の制定請求）件数の推移



中谷美穂、2006年、88頁

図表 4 住民投票運動の内容別件数



中谷美穂、2006年、88頁

を反映されるため、住民による投票を制度化した条例」と規定されています。

一九九六年には原子力発電所をめぐる新潟県巻町の住民投票、米軍基地をめぐる沖縄県の県民投票、一九九七年には産業廃棄物処理場建設をめぐる岐阜県御嵩町の住民投票、二〇〇〇年には吉野川可動堰建設をめぐる徳島市民の住民投票などがあります。住民投票の実施は一九九五年ごろから急増してきました。全国の地方議会で議決に付された住民投票は、一九七九年以来、計一〇九件もあります（二〇〇〇年四月時点）。もっとも、地方議会でも可決、成立したのは一七自治体で計一八条例だけです。

自分たちの地域の将来は自ら決定したいとの願いが直接投票を実施させています。ある人々にとっては民主主義には、代表制（間接）よりも参加（直接）のほうがより民主的だと、

図表5 制定された住民投票条例（2000年4月時点）

可決	自治体	対象事案	内容
1982年7月	窪川町（高知県）	原発	首長提案
1988年7月	米子市（鳥取県）	中海淡水化	直接請求
1995年3月	南島町（三重県）	原発	議員提案
1995年9月	串間町（宮崎県）	原発	首長提案
1995年10月	巻町（新潟県）	原発	直接請求
1995年12月	紀勢町（三重県）	原発	議員提案
1996年3月	日高町（高知県）	産廃施設	議員提案
1996年6月	沖縄県	米軍基地の整理縮小	直接請求
1997年1月	御嵩町（岐阜県）	産廃施設	直接請求
1997年4月	小林市（宮崎県）	産廃施設	直接請求
1997年10月	名護市（沖縄県）	米軍基地の移転	直接請求
1998年1月	吉永市（岡山県）	産廃施設	直接請求
1998年4月	白石市（宮崎県）	産廃施設	首長提案
1998年4月	海上市（千葉県）	産廃施設	首長施設
1998年12月	小長井町（長崎県）	採石場の新設・拡張	首長提案
1999年6月	徳島市（徳島県）	吉野川可動堰	議員提案

朝日新聞、2000年4月18日

住民投票を重視する考えがあります。もちろん、それに対する批判もあります。

では、住民投票に賛成する論拠、それを否定するそれを説明しておきます。

三 住民投票賛成派の論理

一九七〇年代から、西ヨーロッパ諸国、米国などで、「新しい社会運動 (NSM)」と呼ばれる市民・住民運動が登場し活発な動きをしています。従来の労働運動やイデオロギー運動に代わって、住民が自らの生活環境に関わる事柄で自己決定することを重視する動きです。官僚、政治家、政党、圧力団体にだけに政策決定を任せるのではなく、自分たちの運命は自ら決めることができるという、一種の自己主張の現われとも考えられます。

高度経済成長時代に成長した戦後世代は豊かさを享受する一方で、戦後の民主主義では自分たちの手で社会や生活をコントロールできないことに不満を感じ始めていました。ところが、具体的な公共政策について、自らの意思を反映させる制度がないことにも気づきました。住民投票は問題解決を直接自らが下したい人々の願望とも言えます。

最近、住民は、地方議会や司法の「壁」に阻まれて、具体的に自らの問題にどのような形で運動を行うべきか不明になってきました。自治体の行政や議会に陳情しても効果がなく、司法に訴えても時間がかりすぎるし、判決に期待できないという雰囲気もありました。しかし、情報公開制度を駆逐し、住民投票を実施すれば、少数意見も多数派になりうる可能性があります。

考慮すべきは、公権力を実行する政治家や官僚に対して、住民投票が再考を促す点なのです。今後、住民投票の結果をどのように公権力側が活かすかが課題となります。これは民主主義の質に関わる事柄です。住民投票が問い

かけるのは、地域の具体的な事業への住民の判断であって、基本的には国政を左右するものではありません。住民は生活環境を判断基準とします。もちろん、そのことによって、最終的に国の政策の見直しを迫る結果になる可能性もあります。確かに、地域エゴで反対が続けば、行政が麻痺するのではないか、とも言われます。しかし、同じような問題で様々な地域が反対するなら、政府や自治体の政策に欠陥があり、住民の支持を得ていないことを意味しているかもしれません。ということは、住民は政府や自治体に政策転換を求めることになります。例えば、かつての神奈川県逗子市の在日米軍住宅建設に関係して、地域の公益と日米安保条約という国益が衝突する出来事がありました。⁽²⁾ この事例では、地域住民は、自分たちの生活環境の改善を通じて、国政のあり方に疑問を投げかけました。

憲法九五条⁽³⁾によれば、政府が特定の自治体を対象に法律を設ける場合、住民投票を実施しなければならないことになっています。その自治体住民に拒否されれば、特別法としては制定できません。憲法は、地域住民への配慮を欠いて国益を実施してはならない、と規定しています。

近年の住民投票数の増加は、代表民主主義を否定することにはなりません。現在、住民投票を推進する立場の人々は、憲法や地方自治体で認められる直接民主主義の精神を本当の意味で有効なものにしたい、そのためにも代表制と直接制とのバランスをもっと考えるべきだ、と主張しています。

しかし、問題もあることも事実です。住民投票はその時々、の扇動に利用されやすく、住民が付和雷同で行動する、との指摘もあります。これについては、賛成派はその指摘を否定しないが、どのようなシステムにも欠点があるので、それをいかに抑制するかを考えるべきで、欠点を取り上げて住民の直接参加そのものを否定するのはおかしく、それよりも積極的にその意味や効果をもっと考慮すべきである。住民投票運動が起きると、住民意識の高まりが生

まれる。さらに、住民投票に一部の意見で決定できないような制度上の工夫をすべきである、と提言しています。

首長や議会の意思と住民投票の結果が異なれば、どうすればよいのでしょうか。住民に選挙で選ばれた首長や議会の意見が常に正しいとは限りません。また、首長は実際に住民投票の結果を事実上、無視できません。そこでの緊張関係がより次への発展があると考えるべきでしょう。

従来の住民投票の場合、産業廃棄物処理場の建設など、住民にとって外部から押し付けに抵抗する地域運動型が多くありました。近年では、吉野川可動堰建設をめぐる争点に見られるように、政策選択型が増えつつあります。今後は政策提言型や合意形成型が考えられます。これらは住民の生活環境を決定する権限を住民に移行させることを意味します。官僚や政治家が独占してきた「公共性に関する決定権」に住民運動や非営利組織(NPO)などが連帯し「共闘」してくれば、地域社会は「共生型」あるいは「協同型」の社会に変貌するはずです。

四 住民投票否定派の論理

民主主義は住民の意思、国民の意思が政治に反映することが一番の要件ですが、国民の意思が常に正しいという保証はありません。人間は、その時々状況によって左右されるし、情緒的なものに動かされることがあるからです。国民や住民の意思を反映させるが、あまりそれを直接的にせずにその前に議論し、反対意思とどちらが正しいかを、ある程度多くの国民が選挙において判断する状況を設ける必要があります。

その制度は代表民主主義であり、マスコミは政治的リーダーと一般大衆の間を媒介して討論の材料を提供し、そこで形成される世論を間違いの少ないものにします。その意味では代表民主主義は直接民主主義より優れている、と考えられます。

先進民主主義国では、国民に選ばれた政治家（つまりエリート）に最終的に決定してもらおうほうが安全である、とする考え方が主流です。代表制は意思決定が遅く能率的でもないですが、大きなミスを犯すことはありません。住民投票は単純でわかりやすいが、判断を誤る恐れがあります。住民投票の問題のひとつは、論点をあまり単純化し、扇動的なものに流されやすい点にあります。

市民は、公共精神を持って国や国民全体にかかわる事項にだけ参加すべき存在であります。しかし今日の社会では、市民はもっぱら「私」の権利や私益を政治的に主張する傾向があり、市民と、政治家や官僚との間に対立が生じています。高度な公益性についての最終的な判断を下せるのは、いわば有能なエリートである政治家です。その意味で、民主主義はエリート主義と結合しなければなりません。確かに、複雑な社会を政治家だけで処理できるわけではありませんが、政治家は様々な専門家の議論を集約して多様な利益を調整することになります。大衆は調整することには関心をもちません。直接民主主義には、大衆の不満を吸収して「投機的なリーダーシップ」がとられる可能性もあります。それでは場当たりの政策が決まりかねません。特に政党基盤のない政治家は直接、大衆に訴えかけて自分の都合の良い方向に動員しようとしています。

公共事業に対して、環境を擁護しようという人々も、国の資金を導入して利益を得ようとする人々も、同じ住民です。だから、住民投票をすれば、「住民の意思」が明らかにされたと考えるのは、単純すぎる見方だと論じます。大衆は世界情勢や外交政策など大きな問題について考える時間的余裕も判断する能力もなく、情緒的に行動しがちです。これに対して、代表制は政治家、専門家、官僚が協力して、国家的、世界的な視野に立って判断できます。重要なことは、国家をどう考えるか、です。なぜなら、国家が基本的な国民の生命、財産を守っていることを忘れてはならないことです。地方分権であっても、国益にかかわる問題を一地方の住民が決定することは、国家とい

うシステムを維持できなくしてしまいます。社会秩序、安全保障、エネルギーなどの国民全体の将来にかかわる政策が、特定地域住民の意思によって大きく動かされてよいかどうかです。こういった問題を最終的に決定するのは、選挙で選ばれた政治家であるほうが望ましい。

住民投票は、地域の生活環境を問題にしますが、実は国家的な利益が含まれているのを放置しがちです。そういった国民的な課題を特定の住民の意思だけに委ねていいのか、という疑問が出てきます。現行の住民投票制度には法的拘束力はありませんが、ある程度、政治的には影響を及ぼす結果となります。そのような政治的圧力は望ましいことではない、と述べます。

政治家、知識人、政党などのエリートを担う人々や集団・組織のほうが、それなりの情報に接して、大所高所の視点で物事を考えています。専門的、職業的に考えている人々のほうが時間をかけてより良い判断を下せます。反対に、住民は問題を専門的に費やす時間や資源を持っているわけではありません。

では次に、吉野川可動堰建設をめぐる具体例から、住民投票についてそれぞれの立場を考えておきましょう。

五 吉野川第一〇可動堰の建設中止をめぐる住民投票

二〇〇〇年一月、徳島県の吉野川にある固定式の堰を改築する計画に関する住民投票の結果、反対が多数を占めました。政府の公共事業の賛否を問う住民投票が初めて行われました。建設省（当時）は、可動堰建設が吉野川全流域にとって重要な防水害対策事業であり、住民投票によって計画を中止されることはない、と述べました。堰改築によって恩恵を受けるのは、吉野川流域の八町であり、洪水防止は長年の流域自治体には悲願であり、そのため堰の改築工事は不可欠だと論じられました。その流域地域のいくつかの自治体の中の徳島市住民だけで計画を中止

できない、と建設省は主張していました。公共事業によって利益を受ける住民が計画に反対することは異例のことであり、そのことは政府の公共事業への考え方が国民意識の中で変化してきたかもしれません。建設省と反対派住民との話し合いの場はあったのですが、なぜ徳島市民は旧来の第一〇堰を残すのか、それとも新たな可動堰を建設するのか、という住民投票を選択したのでしょうか。

住民投票を推進してきた「第一〇可動堰住民投票の会」は、改築する膨大な費用がかかる可動堰を使用せずに、今ある第一〇堰を修理しながら使用する方法がないのかという素朴な疑問から、この運動は始まったのです。建設反対派は環境問題と公共投資を問題にしました。可動堰建設は吉野川流域の環境、特に下流域の干拓に打撃を与えることが懸念されていました。また、一〇〇〇億円を超える工費は県も市も財政難の折、そのような公共事業の着工への批判もありました。

ところが、反対派が建設省に問いたとしても、なかなか納得ゆく説明を得られませんでした。建設省は、ダム建設などの河川事業の検討のためにダム審議会を設置し、この吉野川の可動堰建設も再検討されることになりました。ダム審議委員会では住民の意見は反映されず、ダム審議委員会は計画を妥当とする判断を下しました。これは建設省の立場を正当化する措置となりかねません。いわゆる専門家の「お墨付き」で権威づけられます。そこで、反対派住民は住民投票に訴えることになりました。

住民投票には有権者の五〇分の一の署名を集めて、請求する必要があります。このときには有権者の半分に当たる一〇万人を集めることができました。ところが、一九九九年に市議会はこの請求を棄却し、この署名は宙に浮いた状態になりました。市議会議員は代表民主主義にある住民投票否定派の論理を主張したのです。住民には「民主主義とは何か」をこの問題で考える機会にもなりました。住民投票を実施するには、現行制度だと、まず市議会議

員が自分たちを支持してくれなければなりません。同年四月の市議会選挙に際して、住民投票に賛成する候補者を選出し、六月に市議会では住民投票条例を成立させ、二〇〇〇年一月に住民投票を実施させることができました。反対派住民は、まさに草の根民主主義を実行した、と言えるでしょう。

もっとも、二者択一の選択肢はないのか、という議論はまったくなくままでした。この間、建設省の態度も変化しました。公共事業に住民の意見を採用されるようになり、一九九七年に改正された河川法では、河川整備計画の初期段階から住民の意見を聴取する規程が盛り込まれました。ところが、具体策については規程されておらず、またすでに計画されている吉野川の可動堰については最初からやり直すわけではありません。建設省は住民参加の集会を呼びかけましたが、反対派住民は建設省が可動堰の計画を白紙撤回することはありえないと集会への参加を拒否しました。

二〇〇〇年一月二三日、住民投票が実施されました。投票率は約五五％でした。開票の結果、可動堰化の反対票は九〇・一四％に達しました。賛成派は八・二二％でした。賛成派が多数棄権することが予想されていました。この結果を受け、小池徳島市長は可動堰化に反対の姿勢に転じ、二〇〇〇年八月、政権与党である自民党・公明党・保守党は政府に可動堰化の白紙撤回を提言しました。二〇〇二年四月に可動堰化の完全中止を公約に掲げた大田候補が徳島県知事に就任し、以降、県知事選挙、徳島市長選ともに可動堰化を

図表 6 吉野川可動堰建設中止の住民投票までの経緯

1984年	建設省、予備調査開始
1998年	7月ダム審議委員会、計画妥当と判断 9月「第10可動堰住民投票の会」発足
1999年	1月住民投票条例制定を請求 2月徳島市議会、請求を棄却 4月市議選で条例賛成派議員多数 6月市議会が住民投票条例を可決
2000年	1月住民投票実施、徳島市長が徳島市として反対表明

推進する候補は当選していません。

ただ、第一〇堰の地元である板野郡板野町、藍住町、上板町といった吉野川北岸・旧吉野川沿岸地域では、徳島市による住民投票結果で可動堰計画が頓挫したことへの反発がありました。これらの地域の住民は住民投票に参加できなく、結果だけを甘受しなくてはなりません。これは民主主義の大原則である意見の表明機会の保証がありません。この事例は様々な点を考慮すべきことを「教訓」として残しました。

ここで考えるべきひとつ手続き上の難点が浮き彫りになりました。住民投票制度に至る過程は煩雑すぎるし、結構、骨が折れる割に、議会で拒否されれば、住民の意思が反映できそうになりません。そこで、住民投票を常設化する動きが出てきています。次にその法制化について説明しましょう。

六 法制化を求める動き

住民投票に対する議会の「壁」は厚すぎる、と市民団体は不満を述べます。原子力発電所や大型公共事業など国の政策まで住民投票の対象になることには、政府は警戒感を強めています。直接民主制と代表民主制との溝を埋める住民参加のルールづくりが求められます。

近年、住民投票の直接請求（地方自治法七四条）は三四の地方議会でも否決され続けています。「自治体に住民投票条例を求めるだけでは限界がある」、と国の法律制定に向けての動きがあります。例えば、市民団体で「住民投票立法フォーラム」の見解を紹介しておきましょう。

二〇〇〇年三月、住民投票フォーラムは住民投票特別措置法案を取りまとめました。その要点は、①投票の対象を制限しない、②一定数以上の署名があれば、約九〇日後に実施する、③過半数で全投票資格の三分の一以上であ

れば自治体の方針を拘束できる、④条例請求が議会で否決、修正された場合、改めて投票が実施できる、であります。これは議会の可決を必要とし、法的拘束力のない「諮問型」の現行条例方式とは異なります。特に重視すべきは、「事案ごと」に議会の可決を必要としない」点です。だから、現行条例請求に必要な有権者署名「二%以上」を自治体規模によって五%から一〇%以上と住民側のハードルを高くしています。法的拘束力に関して、「拘束力がないまま対象事案が制限され、国家事案の住民投票が一方的に禁止されることはない」とも考えられます。

政党、特に野党でも法制化を検討する動きが始めています。二〇〇〇年二月に民主党は「住民投票の法制化に積極的に取り組む」と述べました。共産党、社会民主党もそれぞれ議員立法に取り組む姿勢を示しました。

政府の地方制度調査会や地方分権委員会の議論では、法制度導入はまだ検討課題に止まっています。一九九九年二月、政府は地方制度調査会に「自己決定・自己責任の原則を踏まえた地方分権時代の住民自治制度のあり方」を諮問しました。当時の自治省は、「もはや避けて通れない問題で申し送り型の答申では済まされない」認識を感じています。

日本では、住民投票を求める動きは今後も続くでしょう。地方議会も住民参加を進める有力な手段としての制度づくりを模索すべきでしょう。もちろん、国政レベルでの法制化の議論は必要です。

地方自治体レベルでも、住民投票を常態化する制度化への動きがあります。特定の事業ごとに細かい条例を制定する必要の煩雑さを解消するためにです。これは「常設型」住民投票条例方式です。

一九九七年三月大阪府箕面市、二〇〇〇年三月長崎県小長井町はそれぞれ首長が「市（町）民参加条例」を提案し、可決されました。いずれも住民参加行政のひとつの柱として住民投票制度を位置づけ、「首長が必要と認めるときは住民投票を実施することができ」と明記しています。

投票事案や実施期日などは別に条例化する必要がありますが、首長主導の住民投票が実現しやすくなるのは間違いありません。しかし、住民請求型の住民投票については触れていません。これでは首長主導で行われるケースばかりで、本来の住民から問題提起ができていなくてよいのかという疑問が残ります。

住民請求型では、一九八四年に神奈川県逗子の池子米軍住宅問題で住民の一〇％以上の署名が集まれば、住民投票が可能になる「住民投票一般条例案」が提出されたことがあります。しかし、この常設型条例案が議会で否決されました。一九九五年には東京都武蔵野市でも、同様の住民請求がありました。これも否決されました。両事例とも住民の発意を重視する内容でした。最近、このような考えは市民団体が提案した住民投票法案に引きつがれています。より民主主義的な住民参加を実現したければ、住民による直接請求が必要とされるでしょう。

もともと、住民の主張が常に正論であるとは限りません。次に米国のカルフォルニア州の事例から、より民主的なはずの住民投票が民主的な帰結をもたらさない結果を見ておきましょう。

七 カルフォルニア州の場合

米国で「草の根からの申し立て」の住民提案（投票）制度は、州レベルでは五〇州中二四州にあります。カルフォルニア州では一九一一年に法制化されました。

図表 7 常設型住民投票条例案

提 案 日	自 治 体	内 容	結 果
1994年 4 月	逗子市（神奈川県）	直接請求	否決
1995年 6 月	武蔵野市（東京都）	直接請求	否決
1997年 3 月	箕面市（大阪府）	市長提案	可決
1999年12月	今西市（栃木県）	市長提案	否決
2000年 3 月	小長井町（長崎県）	町長提案	可決

住民投票はカルフォルニア州では「プロポジション（提案、proposition）」と呼ばれています。住民投票は通常選挙などといったよに実施され、過半数で可決されれば、州議会の承認がなくても法律として成立します。原則的に投票翌日に施行されます。これまで州民による「提案」で二八三件が投票にかけられ、一〇二件が可決されました。住民投票で成立した法律の修正や廃止は議会ではできず、議員側が改めて住民投票を「提案」しなければなりません。

住民「提案（投票）」は進歩的、民主的な側面があります。しかし、問題もあります。住民が民主主義の根幹にかかわる問題点を意識せずに、例えば人種偏見ある内容の「提案」が成立してしまう場合があります。一九九四年に「不法移民締め出し提案」がその一例です。不法移民への医療サービスを廃止し、その子弟を公立学校に受け入れてはならないとするなどの「提案」がありました。不法移民の増加による州財政圧迫などを嫌った保守的な人々が提起しましたが、公民権団体が強く反発しました。国政の中間選挙と同時に、この「提案」への住民投票が実施され、賛成五九%で可決されました。より民主的な制度が差別的な帰結をもたらすという、本来の趣旨とは異なる判断となりました。もっとも、連邦地裁が一九九七年に憲法違反の判決を下しました。州知事が「提案」推進派の共和党から慎重派の民主党に代わり、一九九九年に法施行は見送られました。

一九九八年、先住民居住地内でカジノ営業合法化を求める「提案」では、住民投票で可決されましたが、州憲法に反するとする判決が下されました。このため、州知事や州議会がカジノ規模を制限しながら合法化を目指す調整を行いました。結局、二〇〇〇年三月の住民投票で調整案をもとに州憲法修正案が可決され決着しました。

住民「提案（投票）」も万能ではありません。民主主義の徹底を求めるあまり、反対に非民主主義的な、不平等を引き起こす結果を招くこともあることも考慮しなければなりません。行政、司法、立法が慎重に対応できる仕組

みを準備しなければなりません。住民投票は、議会で通過しなかった事案についても、法的な効力を得ることも可能です。それは評価できる点もあります。議員のほうが法律をよく審議し、法案づくりの複雑さにも対処できます。住民「提案（投票）」には賛否の二者択一しかない、という難点があります。今後、住民「提案（投票）」を減らす措置、②住民「提案」から投票の手続き過程で議会が役割を果たす制度が必要である、という提言があります。

八 直接民主主義か代表民主主義か

古代アテネの民主主義は直接民主制を採用し、すべての市民は参加することを予定され、主権のある議会での出席者数は六〇〇〇人程度でした。今の参加人数に比べ圧倒的に小数です。一八世紀以降、各国の民主主義は代表者を選ぶ間接民主制を採用してきました。有権者は政治的決定を行う代表者（議員）を選挙し、その代表者の責任を問えるのは次回選挙においてでした。J・J・ルソーは、この代表制度は唯一の発言の機会しかないので、民主主義ではないと論じました。彼曰く、「イングリッド人は自ら自由と考える。彼らは大きな誤りを犯している。彼らは議会議員の選挙期間中だけ自由でしかない」と。この考えは、一九六〇年代以降、市民・住民運動の高まりとともに、住民投票が活発になり、参加民主主義が叫ばれるようになってきたのです。これには、当然、人々の政治に対する意識の変化が背景にあります。

現代のコミュニケーション技術とコンピュータの普及は、直接民主制への技術的障害の多くを除去できるようになりました。しかし、政治家（エリート）には、直接民主主義は不人気であることは確かです。つまり、「直接民主主義は責任政府とは一致しない」という代表民主主義の見解が主流なままです。^⑤

民主主義モデルは二つに大別されます。直接民主主義的な考え方か、それとも代表民主主義の形態か、のいずれ

かです。A・リンカーンの有名な言葉の「人民による統治 (government by the people)」は、文字通り人民自ら統治することであり、前者の民主主義を表しています。後者の場合、リンカーンの別の言葉の「人民のための統治 (government for the people)」、つまりプロの政治家が人民のために統治することを意味します。

実際に普及した民主主義の形態は、代表民主主義です。これは、選挙時に代表（エリート）が表明した公約への国民的合意という原理に基づいています。代表民主主義は個々人の代表を自由に選択できること、次の選挙で前回の約束を履行しているかを確認することができると、政治的安定を維持することができる、と説明されます。

代表は他の人々のために行動することを意味するのですが、しかし世論はこの方法が最善であるかどうかには必ずしも同意しているわけではありません。ある人々は、代表が自分のために考え、自らだけの見識と判断を実行するはずだ、と主張します。他の人々は、代表が自分の選挙公約を実現するために有権者から委任 (mandate) を受けられる、と信じています。また、別の人々は、代表は自らの集団利益にそった行動をとるにちがいないと、考えます。ならば、市民は自らの意見を直接訴えたい心情にかられるでしょう。

民主主義には常にある疑問が付きます。それは「人々はどうのように支配すべきなのか」です。これは直接民主制か間接民主制かのいずれかを選択するだけの意味するのではなく、代表の形態や選挙制度についての論争にも関係します。

民主主義はひとつの現象ではありません。実際に、民主主義の多くの理論やモデルがあります。それぞれが人民支配を説明しています。多くの民主的な形態やメカニズムがあるだけではなく、民主的支配が正当化される根拠が様々であることまで行き着きます。直接民主主義は、統治過程に市民の直接的、継続的な参加によって特徴づけられます。参加民主主義は人々の参加を拡大する試み、本日の話では、住民投票と結びつく民主主義観です。それ

図表 8 直接民主主義と代表民主主義の長所と短所

直接民主主義	代表民主主義
<p>長所</p> <p>①純粋な民主主義形態であるので、市民は自己の運命を自ら実行できる。</p> <p>②より情報を持った、政治的に洗練された市民を創造する。したがって、教育的効果がある。</p> <p>③利己主義的な政治家に依存しなくて、自分たちの見解や利益を表明することを可能にする。</p> <p>④人々が決定した事柄を受け入れる意味で、支配が正当なものであることを保証する。</p>	<p>長所</p> <p>①民主主義の現実的な形態を提供する。直接的な市民参加は小さな共同体でしかない。</p> <p>②政治の社会分業を可能にするので、通常の市民から政策決定の負担を除く。</p> <p>③よりよい教育、専門知識、様々な経験をもつ人々の手に政治を任せられる。</p> <p>④政治から市民を切り離すことで、政治的安定を維持できる。そのことで、市民に妥協を認めさせやすくする。</p>
<p>短所</p> <p>①教育と経験のあまりない人々の手に政治的決定（権）を任せることになり、またそのような人々はマスコミなどに最も影響されやすい。</p> <p>②ある時点の世論の一面だけしか意見が反映されない。</p> <p>③政治家に政治的論題を操作され、困難な決定を行う責任を免除することになる。</p> <p>④賛成か反対かの問題に還元するので、政治的争点を単純化しまい、論点を歪める傾向がある。</p>	<p>短所</p> <p>①時々世論に合致せず、定期議会選挙によるしか権力をチェックできない。</p> <p>②国民の政治参加を増進しない。その結果、より教育を受け、より情報を持った有権者を創造できなくする。</p> <p>③特定の争点について直接表明する場を国民に提供できず、その決定への正当性をその時点で付与できない。</p> <p>④政治問題を解決することがその時点ではできず、世論がその争点をどのように判断しているかを代表者は理解できない。</p>

に対して、代表民主主義は、民主的支配の制限的、間接的な形態を意味します。では、二つの民主主義観のちがいは何でしょうか。あらゆる民主主義論には、ある程度、統治が、社会の共通利益か集団利益かを問わなければ、「公益」を実現できる理念に基づいています。住民投票を主張する人々は、公益性を重視しています。しかし、代表制を擁護する人々

は、市民の私益とは別の公益のようなものがあるかどうか疑問視してきました。⁽⁶⁾

現在の代表民主主義は、人間不信に基づく点があります。それは公益性に疑問府をつけている点に見られます。

市民の政治参加は、特に地方自治体において真の民主主義を促進しつつ、かつ市民自治からの発想で国家のあり方を構想し提案し続けてきました。もちろん、参加（直接）民主主義は、市民参加という形で多数の参加者がかえって少数者を抑圧しないか、個人の多様性を否定することにつながるか、という問題を孕んでいます。また、この理論は参加を一人ひとりにいかに平等に保証するかという制度上の難点があります。けれども、民主主義の深化には、市民の参加を不可欠とします。そのことを私たちは考える際、住民投票という政治参加から民主主義の在り方を常に問い直す必要があります。

(1) 過去に一九四九年広島平和記念都市建設、一九五〇年横浜国際港都建設など一五例がある。

(2) 一九八二年八月に国と神奈川県は、逗子市北部の「池子の森」（約二八八ヘクタール）に米軍住宅の建設予定地として、在日米軍海軍弾薬庫跡地の調査を通告した。これに対して、緑を守りたいとする住民の反対運動が起こった。一九八四年三月、当時の市長は国に協力することなどを条件に受け入れを表明した。建設反対派は住民投票条例の制定を直接請求したが、市議会がこれを否決した。市長のリコール運動に発展した。市長はリコールを回避するために辞職、市長選挙で反対派の富野候補が当選した。

富野は計画の白紙撤回を打ち出し、国と対決する姿勢を示した。市民も反対派と容認派に分裂し、それぞれは市議会の解散、市長のリコールを要求した。市議会解散は成立し、市長解職は不成立だった。

一九八五年五月、当時の長洲神奈川県知事は、住宅を当初の一三〇〇戸から八五〇戸に削減する調停案を示した。反対派は調停案の賛否を問う住民投票条例の制定を求めたが、いずれも議会で否決された。富野市長は「判断を民意に委ねたい」といったん市長を辞職し、再選された。しかし、国は同年九月に調停案に基づいて建設工事に着手した。

一九九二年一月、富野市長の引退によって行われた市長選挙で、反対派の沢候補が当選した。ところが、沢市長は国との和解に転じ、一九九四年一月に緑地を一部復元することなどで和解が成立した。一九九六年四月から建設された米軍住宅には、米軍家族の入居が始まり、二〇〇〇年三月末時点で、八四五世帯（三、二八七人）が生活している。

(3) 憲法九五条「特別法の住民投票」「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国家はこれを制定することができない。」

(4) 住民「提案（投票）」制度の手続きは次の通りである。まず、原案に登録料（二〇〇ドル）を添え、州検事総長宛に提出する。議会側は公聴会を開くことができるが、原案の修正権はない。提案者側は、通常の場合、前回の州知事選挙の投票者数の5%分の有権者の署名が必要である。州憲法の修正に関する案件では、8%の署名を集めることが条件となる。

(5) Ian Mclean, *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford U.P., 1996, p.131.

(6) Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, 2nd ed., 1999, p. 222, p.252.

参考文献

今井 一『住民投票——観客民主主義を超えて』岩波新書、二〇〇〇年

『住民投票Q&A』岩波ブックレット（No.462）、岩波書店、一九九八年

加藤秀治郎ほか『新版 政治学の基礎』一藝社、二〇〇二年

蒲島郁夫『政治参加』東京大学出版会、一九八八年

生田希保美・越野誠一『アメリカの直接参加・住民投票』自治体研究社、一九九七年

篠原一『市民参加』岩波書店、一九七七年

新藤宗幸編『住民投票』ぎょうせい、一九九九年

シュンペーター、ヨーゼフ、中山伊知郎・東畑精一訳『資本主義、民主主義、社会主義』東洋経済新報社、一九六二年

中谷美穂『日本における新しい政治文化の兆し——住民投票運動を対象に——』『選挙学会紀要』No.6 2006, 日本選挙学会、二〇〇六年五月

ペイトマン、キャロル、寄本勝美訳『参加と民主主義理論』早稲田大学出版部、一九七七年

松下圭一『日本の自治・分権』岩波新書、一九九六年

山口 定『政治体制』東京大学出版会、一九八九年

* 本論は二〇〇六年七月七日（金）に石川県立武生高校（「スーパー講座」）で行った講義を修正・加筆したものである。